

Parecer do Comité das Regiões — Esforços de promoção de uma solidariedade genuína no âmbito de uma verdadeira política europeia de migração

(2015/C 019/12)

Relator-geral François Decoster (FR-ALDE), membro do Conselho Regional de Norte-Pas-de-Calais

Texto de referência

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Recomendações gerais

1. salienta a necessidade de pôr uma tónica reforçada no empenho da UE em garantir os princípios da solidariedade e da partilha de responsabilidades para criar uma verdadeira política de migração, que aborde todas as questões enfrentadas pelos órgãos de poder local e regional. Saúda, a este respeito, o facto de a Presidência italiana priorizar uma estratégia abrangente em matéria de migração e a ênfase colocada na promoção de solidariedade genuína na ótica de uma verdadeira política de migração europeia para os migrantes, os países terceiros de origem e de trânsito, bem como os países, regiões e cidades de destino, e entre os diferentes níveis de governação;
2. congratula-se com o facto de a Presidência italiana definir como clara prioridade o desenvolvimento de uma política europeia comum de migração, baseada no pleno respeito dos direitos humanos, na solidariedade, na confiança mútua, nas obrigações internacionais e na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e entre os órgãos de poder local e regional, e capaz de contribuir para a agenda de crescimento da UE em consonância com uma estratégia de promoção do crescimento económico nos países de origem dos migrantes;
3. considera que a governação a vários níveis é um instrumento fundamental e uma condição para otimizar os resultados da integração dos migrantes e das segundas gerações. Todos os níveis de governação da União devem partilhar a responsabilidade pelo acolhimento e integração dos refugiados e dos migrantes, bem como pela melhoria da cooperação inter-regional, da coordenação e da solidariedade através de um mecanismo de partilha da responsabilidade entre a União Europeia, os Estados-Membros, as regiões e os órgãos de poder local que tenha em conta os condicionalismos estruturais, os recursos, as necessidades do mercado de trabalho, a conjuntura demográfica e outros fatores relevantes (como o reagrupamento familiar). Neste quadro, é essencial que as autoridades europeias, nacionais e infranacionais trabalhem em cooperação estreita com a sociedade civil, as associações de migrantes, os países de origem e de trânsito de migrantes fora da UE e as comunidades locais e se mantenham recetivas ao seu contributo;
4. felicita Itália pelas suas atividades no contexto da operação Mare Nostrum destinada a salvar vidas no mar Mediterrâneo; por conseguinte, lamenta a decisão da UE de a substituir por uma operação da Frontex, que não se centra claramente em salvar vidas e socorrer pessoas em perigo; apela urgentemente à União Europeia e aos Estados-Membros para que disponibilizem os meios necessários para evitar mortes no mar;
5. considera que a União Europeia e as suas principais instituições devem assumir, em relação a um tema tão sensível e estratégico como este, a condução de uma verdadeira política migratória e as responsabilidades políticas da sua aplicação, sem deixar este papel a cada um dos Estados-Membros individualmente, em particular aos que se encontram nas fronteiras da UE, mas associando esses países e os órgãos de poder local e regional a uma estratégia comum de migração que preveja ações concretas apropriadas;
6. faz notar que 15 anos após as primeiras tentativas de elaboração de uma política comum de migração há ainda um grande fosso entre a realidade prática e os princípios e valores declarados. Recorreu-se insuficientemente ao artigo 80.º do TFUE para a adoção de medidas de solidariedade e de partilha equitativa das responsabilidades em matéria de mobilidade entre os Estados-Membros, inclusive no atinente às implicações financeiras. Os compromissos em matéria de migração e repatriamento foram assumidos a título inteiramente voluntário e, em certos casos, foram os órgãos de poder local a tomar a iniciativa de tornar estes compromissos uma realidade;

7. acolhe favoravelmente as orientações estratégicas do Conselho Europeu para o planeamento legislativo e estratégico no espaço de liberdade, segurança e justiça, de junho de 2014, tornando a transposição e execução cabal e efetiva do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) uma prioridade absoluta;

8. lembra que a União Europeia necessita da migração, tanto sob a forma de liberdade de circulação dos seus cidadãos entre Estados-Membros como da imigração de países terceiros, para combater as alterações demográficas e as possíveis lacunas no mercado de trabalho; exorta o Conselho Europeu a prosseguir a sua ação, tendo em conta a necessidade de abordar as questões de falta de solidariedade e de partilha equitativa das responsabilidades. Todavia, na próxima fase legislativa importará não centrar a atenção apenas e só na consolidação e aplicação das regras em vigor enquanto não houver uma definição precisa quanto ao modo de promover o princípio de solidariedade nem existir uma verdadeira política global da UE em matéria de migração;

9. salienta que a participação dos órgãos de poder local e regional é fundamental para assegurar uma aplicação eficaz das orientações estratégicas a todos os níveis. O Comité das Regiões mostra-se disponível para cooperar estreitamente na elaboração de um plano de ação. A partir de 2015, o âmbito do Fórum Europeu sobre Integração, criado pela Comissão e pelo Comité Económico e Social Europeu, será alargado para passar a abranger o domínio da política de imigração e de asilo. Este plano de ação poderia beneficiar da perícia de um fórum alargado para o qual o CR contribui. O CR reitera, por isso, o apelo para que também seja membro da Mesa do futuro Fórum Europeu sobre Migração, a par da Comissão Europeia e do Comité Económico e Social Europeu;

Uma Europa baseada numa abordagem pragmática e jurídica da solidariedade e da partilha de responsabilidades

10. assinala que, atualmente, os órgãos de poder local e regional assumem um ónus financeiro considerável no que diz respeito ao acolhimento dos migrantes. A repartição do acolhimento é desigual, porém, quer a nível nacional quer entre Estados-Membros, visto que alguns órgãos de poder local e regional assumem responsabilidades consideravelmente maiores ao receberem uma grande proporção de recém-chegados que amiúde excede as capacidades do território;

11. entende que a repartição desigual dos requerentes de asilo e dos refugiados entre países à escala nacional e regional constitui um grande desafio para os órgãos de poder local e regional. Uma outra questão diz respeito à falta de planeamento prospetivo e à impossibilidade de planear o acolhimento com a devida antecedência. As soluções improvisadas podem ter consequências sociais negativas, dificultando a capacitação adequada dos recém-chegados para iniciar o processo de integração;

12. crê, por conseguinte, que chegou o momento de definir com mais clareza e realismo o que pode implicar a solidariedade, na UE e entre os Estados-Membros, em matéria de asilo e migração. É evidente que cada país, região e município tem a sua própria ideia daquilo que constitui um nível adequado de partilha de responsabilidade ou de solidariedade, em função das suas condições e ambições específicas;

13. sublinha que a solidariedade é um princípio decisivo ao nível das decisões tomadas pelos órgãos de poder local e regional que enfrentam o acolhimento de um número elevado de migrantes. Lampedusa (Itália), Ceuta e Melilha (Espanha) e Calais (França) são apenas alguns dos pontos de entrada e trânsito de requerentes de asilo e de migrantes na UE, mas são ilustrativos das dificuldades consideráveis a que alguns órgãos de poder local estão sujeitos em termos de acolhimento de migrantes, gestão de refugiados e resposta humanitária;

14. reputa absolutamente essencial estabelecer uma cooperação eficaz e uma relação de confiança entre os níveis local, regional, nacional e europeu no respeitante à partilha de recursos e responsabilidades para garantir um acolhimento sustentável e equitativo de requerentes de asilo e migrantes;

15. considera que as estruturas existentes fornecem instrumentos e constituem um canal para o diálogo político entre a UE, os Estados-Membros a nível nacional e as organizações da sociedade civil, mas o diálogo político entre os órgãos de poder local e regional e o nível europeu é fragmentário ou meramente pontual;

16. sugere que se proceda a uma análise da acessibilidade dos recursos financeiros à disposição dos órgãos de poder local e regional, a fim de lhes permitir cumprir as suas obrigações em matéria de migração e integração, garantindo-lhes acesso a fundos nacionais e da UE (como o Fundo para o Asilo e a Migração, o instrumento da Política Europeia de Vizinhança, o Fundo Social Europeu e o Fundo para as Fronteiras Externas);

A solidariedade enquanto resposta coordenada a um problema humanitário e de segurança

17. realça que o reforço dos controlos nas fronteiras e de medidas para combater a migração irregular é indispensável, mas não pode prevalecer sobre as obrigações internacionais (nos termos das convenções CNUDM, SOLAS e SAR, nomeadamente) de salvar vidas e respeitar os direitos humanos, nem sobre o direito de requerer asilo na UE, que tem de continuar a ser um local de refúgio para pessoas necessitadas de proteção internacional. Sublinha igualmente a importância de respeitar sempre a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança quando do acolhimento de menores requerentes de asilo, refugiados, migrantes e menores não acompanhados;

18. apela ao reforço da Frontex, com vista a uma cooperação mais forte, simples, eficiente e eficaz entre as autoridades fronteiriças nacionais e para proteger os migrantes e as fronteiras externas da UE e colaborar na luta contra o tráfico de seres humanos;

19. secunda os esforços para prosseguir o acompanhamento e a execução das estratégias delineadas na «Ação da UE em matéria de Pressões Migratórias», convidando a União Europeia a focar-se na necessidade de coordenar as medidas adotadas pelos Estados-Membros com o papel central desempenhado pelas agências europeias pertinentes, como a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex), a Europol e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO);

20. reputa essencial continuar a envidar esforços para desenvolver uma gestão das fronteiras integrada e equilibrada para melhorar o controlo das fronteiras externas e lidar mais eficazmente com a imigração irregular, o contrabando de pessoas, o tráfico de seres humanos e outras formas de criminalidade transfronteiriça e transnacional associadas ao tráfico de seres humanos;

21. apoia o Pacote «Fronteiras Inteligentes» destinado a acelerar, facilitar e reforçar os procedimentos de controlo nas fronteiras para estrangeiros que viajam para a UE, incluindo o Programa de Viajantes Registados (RTP) e o Sistema de Entrada/Saída (EES), mas lembra algumas das preocupações que manifestou em 2013, relacionadas com a proteção da vida privada e a relação custo-benefício das propostas. O CR toma nota dos resultados do estudo técnico realizado pela Comissão Europeia e a eu-LISA, que propõe uma solução de longo prazo para a gestão operacional de sistemas informáticos de larga escala, instrumentos essenciais para a execução das políticas da UE em matéria de asilo, gestão das fronteiras e migração;

22. propõe que se vele em particular por reforçar as sinergias entre os vários organismos e sistemas criados até à data com base na respetiva esfera de competências: por exemplo, a Frontex, o SIS II e o Eurosur, que operam no âmbito da migração e circulação de pessoas, e, em matéria de segurança, a Europol e a Eurojust, que trabalham para prevenir e erradicar os crimes associados a operações de trânsito ilegal;

23. advoga, em particular no atinente ao Eurosur, a plena aplicação do regulamento recém-adotado, a fim de reduzir o risco de perda de vidas no mar;

24. incentiva os esforços destinados a estudar medidas para prevenir a migração irregular, criar rotas alternativas seguras e legais de entrada para a Europa, a fim de evitar a perda de mais vidas humanas em viagens perigosas. As medidas poderiam incluir o estabelecimento de um «corredor humanitário», a concessão de mais vistos humanitários, o aumento das quotas de reinstalação e a criação de centros de acolhimento nos países de trânsito para processar pedidos de asilo ou determinar a elegibilidade para entrada legal nos países da UE⁽¹⁾. Os órgãos de poder local e regional poderiam desempenhar um papel muito útil neste domínio;

25. congratula-se com o Grupo de Missão para o Mediterrâneo⁽²⁾, criado na sequência do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 7 e 8 de outubro de 2013, para dar uma resposta da União Europeia à situação. O seu objetivo principal é identificar os instrumentos adequados para evitar que se repitam tragédias como a que ocorreu ao largo da costa de Lampedusa e desenvolver uma abordagem mais estratégica, holística e de longo prazo da situação da migração na região do Mediterrâneo. A este propósito, o CR lembra o seu trabalho na Assembleia Regional e Local Euro-Mediterrânica (ARLEM), nomeadamente as recomendações incluídas no relatório sobre «o papel das autoridades locais e regionais na gestão das migrações no Mediterrâneo», recentemente adotado pela comissão ECOTER da ARLEM;

⁽¹⁾ Documento de trabalho da IOM: «*Addressing Complex Migration Flows and Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route*» [Enfrentar fluxos migratórios complexos e defender os direitos dos migrantes na rota do Mediterrâneo central] (21 de outubro de 2013); Comunicação — Como conseguir uma Europa aberta e segura, COM(2014) 154 final, 11 de março de 2014.

⁽²⁾ COM(2013) 869 final, SWD(2014) 173 final.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf

26. gostaria de salientar que a operação «Frontex Plus», lançada em 27 de agosto de 2014 e prevista para substituir a Mare Nostrum, não abrange as atividades atualmente desenvolvidas por esta última. O orçamento da Frontex sofreu uma redução no âmbito do quadro financeiro plurianual. A Frontex Plus terá de se basear nos contributos dos Estados-Membros. Pondo de lado as considerações financeiras, o espírito das duas operações é também diferente — a Mare Nostrum segue uma abordagem humanitária, ao passo que a Frontex responde a uma preocupação fundamental de controlo das fronteiras;

Construir pontes com países terceiros a nível local

27. incentiva o desenvolvimento do diálogo e da cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito dos fluxos migratórios, em sintonia com a abordagem global da UE em matéria de migração e mobilidade, através das parcerias para a mobilidade e diálogos e processos regionais, como o Processo de Rabat;

28. apoia os esforços da Frontex que visam concluir acordos de cooperação operacional com países terceiros em matéria de controlo das fronteiras e de imigração irregular, promovendo deste modo o sentido de pertença junto destes países;

29. congratula-se com a iniciativa da Presidência italiana no sentido de estabelecer diálogo idêntico com os países da África Oriental. A promoção da migração legal, destina-se a contribuir para os esforços da UE para o crescimento e, assim, evitar que a possível utilização abusiva dos canais de migração legal ponha em causa a credibilidade de todo o sistema europeu das migrações;

30. sublinha a importância do conceito de migração circular, que ajudaria a equilibrar o impacto da migração, tanto nas regiões de origem como de acolhimento, e contribuiria para o desenvolvimento de ambas. Tal acarreta a necessidade de uma política de regresso eficaz e sustentável que respeite plenamente os direitos dos migrantes e tenha em conta as características específicas dos países de origem. Para o efeito, há que melhorar a cooperação entre os órgãos de poder local e regional e os países terceiros a fim de incentivar e criar sistemas de regresso voluntário mais eficientes;

31. tem para si que os órgãos de poder a todos os níveis devem estar ativamente empenhados em defender e promover o diálogo e a cooperação com países terceiros de modo a apoiar em concreto, política e economicamente, os canais legais de entrada, bem como a prevenir e lidar com a imigração irregular e todas as formas de criminalidade, melhorando as capacidades institucionais e operacionais dos serviços e autoridades competentes desses países;

32. salienta que os órgãos de poder local e regional podem participar nos esforços conjuntos com UE e os governos centrais e com os países terceiros para combater e prevenir a migração irregular, desenvolvendo atividades nos países de origem (por exemplo, campanhas de sensibilização, informação sobre os riscos decorrentes da passagem ilegal das fronteiras, ações destinadas a preparar as pessoas para a integração, formação, apoio ao reagrupamento familiar, cursos de línguas e medidas para melhorar o diálogo intercultural) e nos países de destino (por exemplo, criando sistemas locais de seleção de acordo com as necessidades locais, acolhimento e medidas de apoio, etc.). Podem igualmente contribuir para identificar e proteger as vítimas do tráfico de seres humanos e facilitar a reintegração de migrantes irregulares que regressam aos respetivos países. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de políticas eficazes de migração legal e de integração a nível local e regional permite lutar contra o racismo e a xenofobia;

33. entende que o reforço da reinstalação de refugiados no território da UE deve ser parte integrante dos esforços da UE para apoiar os países do sul e do leste do Mediterrâneo a fazer face ao elevado número de refugiados⁽³⁾. Trata-se de um domínio em que os municípios e as regiões da UE têm desempenhado um importante papel, promovendo a integração dos refugiados nas comunidades locais e adotando medidas para incrementar a coesão social;

34. preconiza que se promovam «parcerias para a migração e a integração» entre municípios e regiões dos países de origem e de destino, no intuito de reforçar a cooperação e a confiança mútua e, deste modo, assegurar uma gestão mais descentralizada da migração. O Comité das Regiões recomenda uma vez mais⁽⁴⁾ que os órgãos de poder local e regional sejam associados ao desenvolvimento de «parcerias para a migração e a integração» com países terceiros;

⁽³⁾ Em 2007, estes países acolheram 39 % do total de refugiados do mundo. Philippe Fargues (ed.) Relatório CARIM sobre migração no Mediterrâneo 2008-2009, Centro Robert Schuman de Estudos de Pós-Graduação, Instituto Universitário Europeu, 2009, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3

⁽⁴⁾ Resolução do CR 2333/2014

A solidariedade vem com a sensibilização: partilha de boas práticas, dados e orientações comuns?

35. salienta que a comunicação da Comissão sobre a «Nova Agenda Europeia para a Integração»⁽⁵⁾ apelou à adoção de mais ações a nível local e destaca a necessidade de uma abordagem genuína da base para o topo para o desenvolvimento de políticas de integração;
36. considera que os órgãos de poder local e regional devem desempenhar um papel mais incisivo na definição do contexto mais amplo de abordagem das políticas de migração;
37. sublinha a necessidade de os órgãos de poder local e regional e os Estados-Membros partilharem exemplos de boas práticas no processamento dos pedidos de requerentes de asilo e refugiados, nas políticas de integração e no combate à migração irregular. O Comité das Regiões pode contribuir para se conseguir uma participação mais eficaz dos órgãos de poder local e regional na conceção e execução das políticas de imigração e de integração, em consonância com a governação a vários níveis e o princípio da subsidiariedade, o que poderá ajudar a atenuar as disparidades entre Estados-Membros e regiões no tocante às condições de receção e acolhimento dos requerentes de asilo, refugiados e migrantes;
38. sugere que a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala, eu-LISA, desenvolva, num futuro próximo, um sistema completo de partilha de dados relativos à migração e os órgãos de poder local, tendo por base o sistema VIS. Este tipo de sistema pode ser muito útil em termos de troca de conhecimentos e partilha de experiências ao nível da gestão da habitação, processamento dos pedidos de requerentes de asilo e refugiados, políticas de integração e combate à migração irregular, e propor soluções práticas para promover o princípio da solidariedade entre órgãos de poder local;
39. propõe a criação de uma base de dados que contribua para acompanhar os movimentos migratórios entre os Estados-Membros, contendo informações sobre a deslocação da população de países de origem para países de destino. O conhecimento destes movimentos facilitaria a tomada de decisões a nível local, regional e europeu;
40. considera que a cooperação e a solidariedade ficariam grandemente facilitadas se houvesse mais soluções pragmáticas e concretas. Não se pode prescindir dos conhecimentos especializados dos órgãos de poder local e regional no esforço para identificar as principais questões;
41. considera que a UE deve aproveitar todas as oportunidades para colaborar com os parceiros institucionais e promover o debate em todas as instâncias pertinentes. Organizações como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e assembleias como a Assembleia Regional e Local Euro-Mediterrânica (ARLEM) são parceiros importantes neste contexto;
42. saúda o facto de que a próxima conferência ministerial da Organização Internacional para as Migrações (OIM), a realizar em outubro de 2015, incidirá sobre o modo como os municípios podem contribuir para a gestão dos fluxos migratórios e servirá de plataforma preciosa para o diálogo global entre eles. Deseja ser associado a esta conferência e aguarda com expectativa a oportunidade de contribuir para o debate.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2014

O Presidente
do Comité das Regiões
Michel LEBRUN

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final.